Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 17/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi

Tampereen kaupunki kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia siten, että se olisi voimassa 31.12.2024 asti. Samalla esitetään kumottavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain säännös, jossa säädetään asiakkaiden ohjaamisen kokeiluun päättämisestä ennen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain voimassaolon päättymistä.

Esityksessä ehdotetaan myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 1 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamista siten, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun väliaikaisen 1 §:n 3 momentin voimassaoloa jatkettaisiin 30.6.2025 asti. Lisäksi ehdotetaan työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamista siten, että työttömyysturvalain 2 a luvun väliaikaisen 14 a §:n voimassaoloa jatkettaisiin 30.6.2025 asti.

Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

1. *Näkökulmia hallituksen esitykseen eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi*

Tampereen kaupunki pitää hallituksen esitystä työllisyyden edistämisen kuntakokeilun jatkamisesta 31.12.2024 asti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena sekä edellä mainittuja lakiin tulevia muita esitettyjä säädösmuutoksia perusteltuina.

Hallitus päätti puoliväliriihessä 29.4.2021 jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Kuntakokeilulain voimassaolon jatkamisella pyritään osaltaan varmistamaan sujuva siirtyminen siihen, että työvoimapalvelut voitaisiin jatkossa säätää pysyvästi kuntien tehtäväksi. Uudistuksen hallitun toimeenpanon varmistamiseksi hallituksen esitys valmistellaan siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana. Kokeiluille säädetään jatko siihen asti.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, että Kuntakokeilulain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi, jotta TE-palveluiden järjestämisestä kuntapohjaisesti voidaan saada lisää kokemusta, joka on tarpeen valmisteltaessa TE-palvelujen siirtoa kuntiin. Lisäksi perusteena on, että jatkamalla kokeiluja TE-palvelujen asiakkaat säästyisivät tarpeettomilta siirroilta valtion ja kunnan toteuttamien TE-palvelujen välillä. Lisäksi TE-henkilöstö säästyisi ylimääräiseltä siirrolta valtion ja kunnan välillä. Kuntakokeilun jatkamisella mahdollistetaan työllisyyden hoidon palvelumallien kehittäminen edelleen vuosien 2023–2024 aikana, ennen kuin TE-palvelujen järjestäminen on tarkoitus siirtää pysyvästi kuntien vastuulle.

Edellä mainittujen perusteiden lisäksi on hyvä huomioida, että vuonna 2023 käynnistyvien hyvinvointialueiden ja kuntakokeilualueiden lakisääteistä asiakaspalvelun yhdyspintaa rakennetaan parhaillaan ja tämä työ on hyödynnettävissä mahdollisessa pysyvässä TE-palvelu-uudistuksessa. Kuntakokeilualueille on siirtynyt paljon henkilöasiakkaita, joiden palveluissa velvoitetaan lakisääteiseen asiakaspalveluyhteistyöhön hyvinvointialueen kanssa. Esimerkiksi Tampereella näitä asiakkaita on useita tuhansia ja Pirkanmaan TE-toimiston puolella enää muutama sata.

Yritysten, kuntien yritys- ja elinkeinopalvelujen sekä yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien ja koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta kuntien palveluekosysteemin kehittäminen kuntien työllisyyspalvelujen kanssa voi saumattomasti jatkua kohti pysyvää uudistusta, kun kokeilua jatketaan.

Kokeilulainsäädännön voimassaolon jatkaminen sujuvoittaa pysyvään TE-palvelurakenteeseen siirtymistä ja erityisesti suurilla kokeilualueilla vähentää TE-palvelujen siirtoon liittyviä työllisyyden hoitoa, asiakaspalvelua ja asiakkaiden työttömyysetuuksia koskevia riskejä.

2 Työllisyyden edistämisen kokeilukuntien kustannuskehitystä liittyen valtion tehtäviin tulisi tarkastella osana kuntakokeilulainsäädännön jatkamista

Kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021. Alkuperäisessä kuntakokeilulainsäädännössä (HE 87/2020vp eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta) mainitaan, että kokeilualueilla on mahdollisuus luoda valtiolta siirtyvistä palveluista, kuntien yleisen toimialan työllisyys- ja yrityspalveluista ja muista palveluista tehokkaita työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuuksia. Järjestäessään työllisyyspalveluja kunnat voivat *koordinoida* yleisen toimialansa ei-lakisääteiset työllisyyspalvelut kokeilun kohteena olevien valtion palvelujen kanssa. Tavoitteissa mainitaan, että kokeilulla pyritään saamaan tietoa siitä, työllistyvätkö asiakkaat paremmin avoimille työmarkkinoille, jos valtion ja kuntien voimavarat yhdistettäisiin.

HE 87/2020vp lähti siitä, että kuntakokeilu ei lähtökohtaisesti lisäisi kokeilualueen kuntien työllisyyden hoidon menoja. Kokeilualueeksi hakeutuneilta kunnilta on edellytetty ja edellytetään myös käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä omarahoitusta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta per vuosi. Esityksen mukaisten kokeilualueiden nykyisten työllisyyden hoidon panostusten katsotaan sellaisenaan täyttävän omarahoitusta koskevan edellytyksen. Ajantasaisessa 1.3.2021 voimaan tulleessa kuntakokeilulainsäädännössä kuntia ei ole velvoitettu käyttämään määriteltyä omarahoitustaan tai henkilöstöään valtiolta siirtyvien palvelujen tai tehtävien järjestämiseen.

HE 17/2022 vp työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi sen sijaan lähtee nykytilakuvauksessa ajatuksesta, että TE-toimistosta siirtyneen resurssin lisäksi tarkoituksena olisi ollut, että myös kunnat kohdentaisivat merkittävästi resurssejaan kokeilun valtiolta siirtyvien tehtävien toimeenpanoon ja *esityksessä mainitaan, että yhteispanostuksella on kokeilussa merkittävä vaikutus mm. asiakaskuormitukseen.* Tällä tarkoitetaan selkeästi TE-palvelujen toimeenpanoon liittyviin asiakasmäärien parempaa hallintaa TE-palvelun lakisääteisten tehtävien, kuten pohjoismaisen työnhaunmallin, toimeenpanossa.

Vaikuttaa siltä, että kuntien yleisen toimialan työllisyyspalvelujen lisäarvo palvelujen kokonaiskoordinaatiossa on unohtunut ja lisäarvo määritelläänkin ajantasaisesta laista poiketen kuntarahoituksen lisäpanostuksena valtion tehtävien hoitoon. *Kuntien yleisen*

toimialan työllisyyspalveluista vaikuttaakin tulleen esityksessä kokeilussa valtion tehtävien hoitamiseen tarkoitettu resurssi.

Hallituksen esityksen (HE 17/2022vp) perusteluosiossa nykytilan arviointikohdassa mainitaan, että kokeilussa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan entistäkin paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet. HE:n nykytilan arviointikohdassa olevan kuvauksen mukaan kokeilussa asiakaslähtöisyyttä tehostetaan integroimalla työllisyys-, koulutus sekä sosiaali- ja terveyspalvelut entistä tiiviimmin yhteen. Perusteluissa mainitaan, että *kuntien palvelumallia ei rajata tiukasti*, vaan kunnat voivat kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin.

Edellä mainittu kuvaus on ollut kuntakokeilujen lähtökohta ja tähän lähtökohtaan perustuen useimmat kunnat ovat kuntakokeiluun aikanaan hakeutuneet. On kuitenkin huomattava, että toukokuussa 2022 voimaan tuleva pohjoismainen työnhaun malli rajoittaa kokeilukuntia toimimaan kaavamaisella palvelumallilla ja siten myös rajoittaa kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kokeilulain alkuperäisiä tavoitteita mm. valtiolta siirtyneiden lain toimeenpanoon liittyvien riittämättömien henkilöstövoimavarojen vuoksi. Tilanne pakottaa kunnat, AVI:n valvoessa kokeiluja, hoitamaan uusia lakisääteisiä tehtäviä kuntien omilla voimavaroilla ja tämä vähentää merkittävästi niitä kokeiluun kunnista osoitettuja ja edellytettyjä resursseja, joita on ollut tarkoitus käyttää alkuperäisen kokeiluajatuksen tavoitteiden toimeenpanoon, mm. kuntien yleisen toimialan työllisyyspalvelujen hyödyntämiseen ja *koordinoimiseen* osana kokeilua. Asia vaikuttaa myös kuntien omien työllistymistä tukevien palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen mahdollisuuksiin ja sitä kautta kuntien palveluista maksettavien kulukorvausten tarpeisiin.

Kuntien onkin jo nyt jatkuvasti lisättävä joko omaa kokeiluun määriteltyä yleisen toimialansa panosta kuntien työllisyyden hoitoon, jotta kokeilun asetettuihin tavoitteisiin pystytään vastaamaan, tai vaihtoehtoisesti unohdettava kokeilun alkuperäiset, työllisyyden lisäarvoa tuovat suunnitelmansa ja suunnattava kokeiluun osoittamansa määrärahat valtion puolelta kokeiluun siirrettyjen tehtävien hoitamiseen.

Painetta kuntien lisäresursointiin lisää kokeilussa jatkuvasti lisääntyvät asiakasmäärät suhteessa TE-toimistoon. Kerran kokeiluun ohjatut asiakkaat eivät siirry kokeilusta pois. Sen sijaan TE-toimistosta asiakaskuntaa virtaa kokeilukuntiin. Lisäksi osa-aikatyössä olevien määrä on kasvanut merkittävästi. Nähtävissä on lisäksi, että valtio säätää ja

siirtää pikkuhiljaa kokeilun aikana kunnille tehtäviään samalla pahasti aliarvioiden sitä, miten nämä tehtävät vaikuttavat kuntien kustannuksiin. Vaikuttaa siltä, että valtio on ottanut päätösvallan sen määrärahan suuntaamisesta, jonka kunnat ovat osoittaneet kokeiluun.

Kuntien kulukehityksen osalta huolta aiheuttaa Ukrainan sota. Suomeen todennäköisesti tulee pakolaisvirtoja Euroopan alueelta, ja mahdollista on, että Ukrainan alueelta tulevat pakolaiset saavat suoraan määräaikaisen oleskeluluvan Suomeen. Edellä mainittu lisää kotoutumispalvelujen tarvetta sekä erityisesti yksilöllisten lakisääteisten kotoutumissuunnitelmien määrää. Kaikki vieraskieliset asiakkaat palvellaan kuntakokeilualueilla kunnissa. Valtion tulee huolehtia riittävästä TE-henkilöstön lisäresursoinnista kokeilukunnille sekä mahdollisista valtion kotouttamistoimien kustannuksista.

Kustannusten vaikutusarvioinnin osalta pystytään selkeästi laskemaan valtiolle aiheutuvat kulut. On vaikea käsittää, mihin perustuvat ne valtion HE 17/2022 vp näkemykset lainsäädäntöesityksen perusteissa siitä, että muutosten ei arvioida lisäävän kuntien menoja. Asiaa perustellaan kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevassa hallituksen esityksessä huomioimatta todellisia kustannusvaikutuksia, joita kokeilusta kunnille muodostuu tai siirtyy. Vaikuttaa vahvasti siltä, että tarvitaan ulkopuolinen, objektiivinen taho selvittämään ja seuraamaan säännöllisesti kustannusten jakautumista kuntien ja valtion välillä. Selvitys olisi tarpeen tehdä kokeilun aikana valtion tehtäviin käytettävän kuntaresursoinnin osalta.

HE 17/2022vp esityksestä saatujen palautteiden mukaan monet lausunnonantajat ovat esityksestä saatujen palautteiden mukaan kiinnittäneet huomiota palveluiden järjestämisestä kunnille aiheutuviin kustannuksiin. Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan kehottanut arvioimaan kuntiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia tarkemmin. Oikeusministeriö on todennut palautteessaan, että tehtävänsiirrossa kunnille ei ole käsitelty rahoitusperiaatetta, joka on keskeinen osa perustuslain 121§:ää ja uusista tehtävistä säätämistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 8/2019 vp) mainitaan, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla ja tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Hallituksen esityksen perustelutekstissä mainitaan, että kyseessä ei ole kuntien valtionosuustehtävä, vaan tehtävä on luonteeltaan vapaaehtoinen kokeilu, johon kunnat ovat voineet hakeutua ja *se rahoitetaan valtion talousarviosta*. Valtion rahoituksesta

kokeilualueelle on säädetty kuntakokeilulain 16 §, jonka mukaan valtio vastaa kokeilualueen kunnille kuntakokeilulain mukaisten palvelujen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa, kuten rahoitusperiaate edellyttää. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistosta kuntiin siirtynyt henkilöstö jatkaa lähtökohtaisesti työskentelyä kokeilualueiden kuntien palveluksessa.

Tampereen kaupunki tuo esiin näkemyksenään, että lain valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota edellä kuvattuihin valtion rahoituksessa esiin tulleisiin haasteisiin. Pieninä nyansseina mainittakoon lisäksi esimerkiksi, että kokeilukunnille ei ole vielä korvattu kustannuksia, jotka aiheutuivat vuonna 2021 kokeilun viivästymisestä, vaikka niin on lain voimaantulon siirtymisen vuoksi luvattu tehdä, ja KEHA-keskus siirtää TE-palvelujen hoitamisesta aiheutuvia postituskuluja kuntien maksettavaksi. Vuosien myötä tästä kertyy mm. Pirkanmaalla satojen tuhansien eurojen maksut kuntiin.

Kuntakokeilujen ja TE-toimistojen osalta lainsäädäntömuutoksissa voidaan havaita, että valtion suunnasta TE-toimistojen toiminta on kuntakokeilualueisiin nähden yleensä etusijalla. Muun muassa digitaaliset palvelut, jotka piti saada käyttöön sekä TE-toimistoissa että kunnissa ennen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantuloa toukokuussa 2022, KEHA-keskus pystyy tarjoamaan em. aikataulussa vain TE-toimistoille. Kuntakokeilualueet saavat työaikaa merkittävästi säästävät välineet käyttöönsä vasta aivan loppuvuonna 2022 tai ensi vuonna. Tämäkin resursseihin merkittävästi liittyvä asia on selvinnyt vasta sen jälkeen, kun valtiolta siirtynyt 70 miljoonan euron lisäpanostus pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon on jaettu TE-toimistojen ja kokeilukuntien kesken. Digitaalisten palvelujen kehittämisen puutteellisuus aiheuttaa osaltaan isoja haasteita kuntien tilatarpeille ja -kustannuksille, kun mm. videoneuvotteluja ei voi käyttää asiakastapaamissa. Myös turvallisuushaasteet ja vartiointipalvelujen kustannukset ovat tästä syystä vyörymässä aiempaa suurempina kuntiin. TE-palvelujen lakisääteisten tehtävien kustannusten vyöryttämistä kunnille ei voi pitää mitenkään hyväksyttävänä eikä kuntakokeilujen alkuperäisen ajatuksen mukaisena.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään (Valiokunnan mietintö TyVM 17/2021 vp— HE 167/2021 vp) liittyen hallituksen esitykseen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi laiksi maininnut kantavansa vakavaa huolta resurssien riittävyydestä laissa sitovasti määriteltyjen haastattelujen ja palveluprosessin laadukkaaseen hoitamiseen. Lisäksi huolta aiheuttaa osoitettujen lisäresurssien tarkoituksenmukaisen jakamisen

onnistuminen kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken niiden tarpeita vastaavasti. Lisäksi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvä riittävän rahoituksen huoli on mietinnössä mainittu.

Tällä hetkellä alueelliset erot kuntien ja TE-toimistojen asiakasmäärissä sekä asiakkaiden tarvitsemien palvelujen laadussa ja määrässä ovat suuria. Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota oikeaan asiaan mietinnössään. Sen sijaan hallituksen esityksessä työllistymistä edistävien kuntakokeilujen voimassaolon jatkamisesta todetaan, että pohjoismainen työvoimapalvelumalli ei tuo muutosta kuntien prosessiin. Peruste on käsittämätön.

Kuntakokeiluissa asiakkaiden tapaaminen on perustunut nykyisin voimassa olevien palvelulakien aikarajoihin ja yksilöllisen tarpeen mukaan arvioidulle tapaamisten lisäämisille niissä tilanteissa, joissa se on asiakkaan tilanne ja palvelutarve huomioon ottaen ollut tarkoituksenmukaista. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli sen sijaa velvoittaa tapaamaan kaikkia yhtä pitkään työttömänä olleita asiakkaita samalla rytmillä yksilöllisestä tarpeesta riippumatta. Työttömyyden vuosittaiset kausivaihtelut kohdistuvat selkeästi myös kokeilukuntiin edellyttäen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisia tiheitä tapaamisia esim. kesän alussa, kun nuoret päättävät opiskelujaan jne. HE:n perustelussa kohdassa Vaikutukset työttömiin mainitaan, ettei muutos vaikuta merkittävästi kuntien asiakasprosessiin. Väite on käsittämätön.

Tilanne kokeilukunnissa muodostuu koko ajan huolestuttavammaksi, sillä resurssilaskelmien taustalla olevat asiakasmäärät TE-toimistojen ja kokeilukuntien välillä ovat merkittävästi muuttuneet maaliskuusta 2021 tammikuuhun 2022 väheten tuhansilla TE-toimistoissa ja kasvaen mm. osa-aikatyössä olevien osalta tuhansilla mm. Pirkanmaalla. Osa-aikatyössä olevien määrän kasvaessa kokeilussa ja työmarkkinatilanteen pysyessä mahdollisesti kohtuullisen hyvänä resurssivääristymä tulee todennäköisesti pahenemaan vuosi vuodelta kokeilujen jatkuessa. Tarvitaan mitä ilmeisemmin lainsäädännöllistä säädöspohjaa, joka velvoittaa keskushallintoa seuraamaan ja tarvittaessa jakamaan henkilöstöresursseja kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken tarpeita vastaavasti. Pelkillä pyynnöillä tai alueellisilla yhteistyösopimuksilla, joissa resurssijaon tasoituksista on sovittu, ei vaikuta olevan mitään painoarvoa asiassa.

On myös mainittava, että TE-toimistoissa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon virkamieslain mukaisesti, että kokeilukuntaan siirtyvällä virkamiehellä olisi riittävät

edellytykset ja osaaminen hoitaa tehtäviä, joihin hän siirtyy. Kuntakokeiluihin on valtiolta ohjattu paljon nimenomaan kuntakokeiluun suoraan rekrytoitua, aivan uutta virkamieskuntaa, mikä on merkittävästi vaikeuttanut kokeilujen käynnistymistä ja toimeenpanoa. Osaan siirtyvistä tehtävistä ei ole siirretty osaajia ollenkaan. Pirkanmaan osalta tästä esimerkkinä mainittakoon mm. palkkatukea hallitsevat asiantuntijat. Henkilöstöresurssin osaamisen laadulla on suuri merkitys asiakaspalveluun ja kustannustehokkaiden palvelujen tuottamiseen. Uusien lainsäädännöllisten asiakkaiden oikeusiin, velvollisuuksiin ja etuuksiin liittyvien tehtävien opetteluvaihe kestää kuukausia ja tällöin tarvitaan sekä kokeneemman että uuden viranhaltijan yhteinen työpanos asiakastilanteessa.

Lisätietoja Regina Saari
työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
p. 050 346 9603
etunimi.sukunimi@tampere.fi